一部富有启迪意义的创新之作

——评何平著《清代赋税政策研究》

贾允河

读史使人明智。史学的基本使命是通过人类活动过程的分析，为人们认识社会发展规律，把握现实，展望未来提供借鉴。历史研究的宗旨不仅在于回答“是什么”，罗列资料弄清事实本身，更重要的在于回答“为什么”，亦即在占有翔实资料的基础上，弄清事物的相互联系及诸因素的相互作用机制，归纳出规律性的认识。1998年12月中国社会科学出版社出版的何平所著《清代赋税政策研究（1644—1840)》（以下简称《赋税》）一书就是这样一部富有启迪意义的创新之作。

“不完全财政”概念的提出及其意义

关于清代赋税问题的研究，近30年来，国内外学术界取得了一些重要的成果。在国内，出版了陈支平《清代赋役制度演变新探》(厦门大学出版社，1988)、庄吉发《清世宗与赋役制度的改革》（台湾学生书局，1985）等专著。在国外，有美国出版的王业键《中华帝国的田赋》和曾小萍《知县的银两》等英文专著，并有日本及其它国家学者的有关论著。这些研究成果，从制度史的角度对清代赋税问题进行了解剖。

与前此的论著不同，何平《赋税》选择的研究视角，是把清代赋税改革及其调整作为一种政府政策来考察。这样，本书不仅注重制度建设的内容及过程方面，还对制度的实施效果和实施过程中的影响因素加以考察；不仅注重作为制度的内容和效果，而且注重日常行政中因时势的变化所进行的临时性政策调整的原则和政策效应，基于这一认识，全书分四部分渐次考察了满足经常军需国用的政策目标、定额化赋税制度及其缺陷、赋税日常调整与赋额变动趋势、赋税政策的传导途径及其制约因素。

通观全书，《赋税》中篇（上）提出的“不完全财政”概念及其论述体现了全书的核心思想，并成为其它部分研究内容的出发点。

清政府在财政支出方面所确立的范围是由财政经制来体现的。无论社会经济情况发生怎样的变化，均不得突破经制所规定的支出范围和额度。然而，这种经制所限定的财政支出范围和额度，并未完全为中央和地方各项事务的经常性用度提供充足的财力保证。事实上，中央和地方许多行政事务的经常性开支都被排除在经制所规定的支出范围之外。这些未列入财政支出的部分在实际开支中，只能谋求财政外的途径来解决。何平以“不完全财政”的概念，来概括这种不能因事设费在制度上即存在支出缺口的财政制度。(见《赋税》第109页）不完全财政的主要表现，是官吏薪俸的低微、地方公费的缺乏和军费开支的不足。不完全财政对清政府的的行政来说，造成两方面的后果。一方面，由于薪俸低微、地方公费缺乏和军费供给不足等财政缺口的存在，地方官将为了完成职守、应付各方面的支应谋求非法的经费筹措途径，对中央政府的有关法律条规形成冲击。由于有较正当的理由，他们的私自征取对中央政府形成倒逼之势，使清廷在政策执行上被迫放松。人民的实际负担由此一层一层地累积起来，日形加重。另一方面，由于地方官自行加派浮收的泛滥，耗尽百姓的脂膏，便影响了地丁正额赋税的征足和完纳，造成清廷赋税征收失控。国家财政状况一天天恶化起来，陷入困境。在这个因果链条中，从财政收支角

度着眼，症结在于赋税征收额的固定化。它不能根据形势的变化作出有弹性的调整，最终导致法定征收外私行巧取的泛滥，官僚豪绅中饱私囊，国家政权与基层百姓交受其困。（参见《赋税》第136－139页）。

“不完全财政”不仅能有效地解释清代赋税制度的缺陷，而且能帮助我们认识清代赋税政策目标的内涵及性质。在17－18世纪，法国等欧洲国家都视中国具有征收额固定化特点的赋税制度为典范。然而，随着资本主义生产关系的确立，它们走的是另一道路，建立起更加灵活有效的赋税制度。清代的中国一如既往，仍然固守满足经常军需国用的赋税政策目标。其局限性在比较中显而易见。

在赋税政策传导途径及其制约因素的分析中，“不完全财政”的作用也是明显的。无论是赋税征收工具的效用，抑或基层社会组织与赋税征收的互动关系，都与人的行为特别是吏治状况分不开。清代吏治的腐败虽然首先决定于封建专制制度的本质，但在吏治腐败的过程中，不完全财政加速和助长了封建官僚队伍的腐化程度。

《赋税》明确指出，在古代中国，作为一种制度化典型形态的不完全财政，为清代所特有。它是清朝经摊丁入地形成定额化的赋税制度后，才确立下来的。清朝以前各封建王朝是赋和役分派的。在赋役分派的情况下，赋役制度显示出一定的弹性，财政支出缺口是局部的。清朝赋役合一和赋税货币化后，国家赋税已全部定额化、货币化，由定额化赋税决定的不完全财政体现在财政分配的各个领域，形成支出制度上的重要特色。（参见《赋税》第305页）。

不完全财政作为一种分配类型，在近代以来的中国及其他国家的特定历史阶段也有表现，所以，这一概念的提出对认识历史和社会生活具有普遍的理论意义。

资料的运用及研究方法

《赋税》一书在资料的运用和研究方法上也作出了令人欣喜的努力。在资料的运用方面，作者既重视正史、方志资料的使用，也注重对那些在清代赋税征收实践中具有操作性特点的档案等文献的发掘和利用。而后一方面正是本书用力最多和最具特色的地方。上篇在分析存留和起运的比例关系时，利用由李之芳顺治年间参与并主持浙江省赋役全书编纂时向院司申详的文稿编成的《赋役详稿》，生动地说明了存留款项裁减的过程。（见《赋税》第48－50页）关于清初赋税征课数额的构成，前此学者多以《清实录》所载资料进行推断，显得粗略抽象。《赋役详稿》的有关文稿，详细记载了李之芳主持编纂的《浙江省赋役全书》，较之明代该省赋役全书新增56万余两的具体内容和过程。作者利用此书，条分缕析，生动翔实地论述了清初赋税征收额包括明代万历原额、辽饷加派的沿袭、清初新增实物项目的改折、改折及折价变动使赋额增长四个部分的事实。（见《赋税》第74—83页）在论述赋税调整对赋额影响时，则利用道光三年《直隶正定府赋役全书》（十四州县）作透彻的统计比较分析。

在档案资料的发掘和使用上，作者用力最勤。一方面，广泛地利用业已出版的《清代档案史料丛编》、《明清史料》、《明清档案》、《雍正朝汉文朱批奏折汇编》、《宫中档雍正朝奏折》、《乾隆朝上谕档》、《历史档案》等有关档案文献。另一方面，披阅中国第一历史档案馆藏“朱批奏折财政类”档案7000余件，择取200余件用以说明赋税日常调整的情形和赋税征收工具变迁的过程等内容。

在研究方法上，《赋税》立足于政策行为的考察，坚持了以下原则。

——宏观与微观相结合。全书注重从总体上考察赋税征收的目标、赋税制度的内容和赋税政策的效果，指出了在各个方面的一般表现。同时，特别关注微观因素的变化及影响。中篇（上）在分析清初赋税征收原则的确立时，将各省县的变化和全国的情形结合起来。中篇（下）在分析赋税日常调整与赋额变动趋势时，首先利用作为决策依据的朱批奏折，论述了赋税调整的类型及原则。随后，利用道光三年份《直隶正定府赋役全书》，对所属十四州县列出28张详细的统计表，就各州县田赋结构和赋额变迁分别予以分析，从个案的角度，说明赋税调整对赋额变动的影响。并以全国赋额变迁趋势予以佐证。

——静态分析与动态分析相结合。本书的显著特点是既重视制度建设的过程和静态论

述，又重视赋税调整的动态分析。这样，我们既能在中篇（上）中了解赋税制度的基本特点，又能从中篇（下）赋税日常调整的描述中看清赋税制度在实践中表现出来的真实面貌，从而比较全面地把握赋税政策的内涵。

——政治史和经济史相结合的方法。本书把清代赋税问题作为一种政府政策行为来考察，开拓了研究的视野，具有创新意义，在纯制度史研究的基础上前进了一步。比如在论述赋税政策失效的根源时，既指出了财政支出制度的缺陷，又揭示了封建专制政治制度的决定作用。(见《赋税》第 304 - 307 页)

总之，本书从政府政策行为的角度，运用以上方法和大量的统计数表考察财政经济，可以丰富我们对古代政府经济决策行为和经验教训的认识，富有现实的参考借鉴意义。

尚需深入研究的问题

《赋税》在 26 万余字的篇幅内，从一个新的视角对清代中前期的赋税问题进行了考察，是一部具有创新特点的成功之作。但是，本书的考察时限达 196 年，赋税问题涉及的方面很多，从世界范围和历史发展来看，又处于社会急剧变革的时代，要对清代赋税政策作出全面透彻的分析和判断，存在许多困难。细读此书，笔者认为在以下各方面尚需进一步深入地研究。

一、赋税政策与经济发展的关系。赋税征收与经济发展的关系，本书在论述清中前期各阶段清统治者的赋税政策思想时，有所涉及。如康熙帝根据自身对历史和国情的认识，曾总结道："自古国家久安长治之谟，莫不以足民为首务，必使田野开辟，盖藏有余，而又取之不尽其力，然后民气和乐，聿成丰亨豫大之休。"这里指出了如何处理发展生产和财政分配的关系。(见《赋税》第 19 页）然而，赋税政策在实践过程中究竟如何影响经济的发展，我们只能从官僚腐败导致国民交困的一般描述中间接地知其梗概。古代经济变迁缺乏全面完善的统计资料，给研究带来了困难。但方志资料、户部档案等财政经济资料的存在，为钩稽它们的相互关系提供了途径。

二、赋税管理在政策执行中的作用。赋税政策的实施效果与赋税立法及其执行情况有密切的关联。从本书中我们知道，在赋税征收的管理上，一方面，清廷制定了一系列的条规来对违规行为进行惩处；另一方面，正额赋税外的赋税征收又层出不穷。赋税政策的效率直接反应在管理上。而本书未能就户部、布政使司等各级赋税征收管理机关的具体活动进行细致的解剖，尚待深入。

三、赋税中田赋以外税种的考察。本书以作为赋税主体的田赋来把握赋税政策的倾向，无疑是正确的。然而，在田赋固定化的情形下，关税、盐税等其他税收额的扩大自然也对清代中期的财政平衡起了作用。并且，在 1840 年后，清政府的财政平衡则完全从田赋外的其它税种着眼。所以，对清中前期其它税种征收情况的考察，对于历史发展连续性的认识具有重要意义。在这方面，本书付诸缺如。

四、与西方率先走上资本主义道路的国家相比较显示出来的局限性。本书在导言中曾说明清两代所处的时代特点，明清时代的中国之相对落后于西方，自然有赋税政策上的表现。但在后面的具体论述中，却缺乏相应的内容。事物在比较中更能显现出自身的特性，所以这一点也是尚待进一步研究的。

总之，本书是一部具有启迪意义的创新之作。在有限的篇幅内，不可能穷尽一切问题。我们相信，本书的出版对今后进一步开展研究，具有积极的推动作用。

(作者贯允河：新华出版社编辑；邮编 100803)